

# 白云区钟落潭镇雅园新村 AB1011021 地块 土地储备专项债券项目募投报告

实施单位盖章：广州市白云区土地开发中心



主管部门盖章：广州市规划和自然资源局白云区分局



市（县、区）财政局盖章：广州市白云区财政局



日期：二〇二五年二月

# 目 录

一、项目基本情况 .....	2
(一) 项目所处区域财政经济情况 .....	2
(二) 项目情况 .....	2
(三) 项目立项情况或实施依据 .....	3
(四) 项目主体 .....	4
二、项目实施重要性和经济社会效益分析 .....	5
(一) 重要性分析 .....	5
(二) 经济效益分析 .....	7
(三) 社会效益分析 .....	8
三、项目资金筹措方案及使用计划 .....	9
(一) 投资估算 .....	9
(二) 资金筹措方案 .....	9
(三) 项目实施安排 .....	10
(四) 资金使用计划 .....	11
四、项目收益与融资平衡情况 .....	11
(一) 项目预期收益 .....	11
(二) 融资收益平衡情况 .....	3
五、专项债券管理 .....	4
(一) 债券资金概况 .....	4
(二) 债券资金管理 .....	5
(三) 职责分工 .....	5
六、项目风险控制 .....	6
(一) 潜在风险及控制措施 .....	6
(二) 还款保障措施 .....	13
七、其他需要说明事项 .....	13

一、项目基本情况

（一）项目所处区域财政经济情况

白云区位于广州市中北部，辖区面积 795.79 平方公里，户籍人口约 123.19 万人，常住人口约 363.7 万人，是广州市中心城区中面积最大、常住人口最多的一个区。辖区地理位置优越，生态环境优美，交通便捷通达，土地资源丰富，市场主体活跃，是广州未来最具发展潜力和空间的区域之一。：

表 1 近三年财政经济情况

项目	2021 年	2022 年	2023 年
一般预算收入（亿元）	69.42	74.75	81.52
政府性基金收入（亿元）	151.43	92.59	88.82
其中：国有土地出让收入（亿元）	151.11	92.25	88.28
政府性基金支出（亿元）	123.49	127.51	120.13
其中：国有土地出让支出（亿元）	92.34	52.27	79.03

（二）项目情况

本项目位于广州市白云区钟落潭镇大岭路以北、广从公路以西、地铁 14 号线竹料站以南。项目用地在 2021 年出让给区属国企广州市继丰房地产开发有限公司，用地性质为二类居住用地（R2）兼容商业设施用地（B1）。到目前为止该地块暂未动工，根据《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金回收购存量闲置土地的通知》（自然资发[2024]242 号）（以

下简称 242 号文），针对项目收回事宜，政府与企业已达成一致意见。本次拟收回的用地为地块未建设用地部分，用地面积总计 1.34 公顷。详情见附表。

项目范围地块信息情况一览表

序号	地块名称	位置范围	地块面积（公顷）
1	白云区钟落潭镇雅园新村 AB1011021 地块	广州市白云区大岭路以北、广从公路以西	1.34
合计			1.34



图 1 地块范围示意图

（三）项目立项情况或实施依据

本项目已列入项目清单，该清单已经广州市白云区人民政府审批。根据《关于土地储备领域申报地方政府专项债券工作

指引（试行）》的要求，该项目清单可作为立项文件。同时，广州市白云区人民政府已按《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》（自然资发[2024]242号）的相关要求，批准企业对项目提出的用地收回的请求。

#### （四）项目主体

项目主管单位为：广州市规划和自然资源局白云区分局。

项目实施单位为：广州市白云区土地开发中心。

资产持有单位为：广州市白云区土地开发中心。

##### 1.广州市规划和自然资源局白云区分局工作职能

负责组织编制项目城市设计和控制性详细规划，优先落实村留用地、安置用地；负责落实片区总规、土规调整完善及储备土地批后实施等工作；负责按程序组织地块出让工作；配合白云区政府做好复建安置工作。

##### 2.广州市白云区土地开发中心工作职能

地块土地征收储备项目业主，统筹协调和指导土地收储工作；编制土地收储工作计划，下达储备任务；负责片区整体规划研究、总体城市设计、控规调整论证及重点地区城市设计优化、土地征收储备实施方案等编制工作；负责办理资金支付及核算；协调和配合办理区级以上用地手续；办理用地报批；负责开展勘测定界、地籍调查、测量清点、管线摸查等工作；负责落实次干路、支路可采取配建模式；负责按照项目开展需求调剂及编制年度资金预算；配合各单位完成相关工作。

## 二、项目实施重要性和经济社会效益分析

### （一）重要性分析

#### 1.项目落实自然资源部的相关要求，盘活存量土地。

为了贯彻关于“促进房地产市场止跌回稳”的相关会议精神，国家部委陆续推出一揽子增量政策举措。2024年6月，自然资源部会同国家发展改革委出台了妥善处置闲置存量土地的18条政策措施。10月12日财政部在新闻发布会中指出，允许专项债券用于回收符合条件的闲置存量土地，确有需要的地区可以用于新增土地储备项目。11月7日，自然资源部印发了《关于运用地方专项债券资金回收收购存量闲置土地的通知》（自然资发〔2024〕242号），明确了支持地方运用专项债券资金加大回收收购存量闲置土地和优先回收收购已批未建用地的政策要点。

本次白云区运用地方专项债资金开展闲置土地回购工作，是落实盘活存量土地、促进节约集约用地系列政策的重要举措，有利于推动白云中心城区高质量发展。

#### 2.项目改善土地供需关系和政企资金需求，助力房地产市场止跌回稳。

地方政府的政府性基金预算收入中，土地出让金收入占重要部分，但近年来该收入连续负增长，地方财力显著承压。运用土储专项债回购企业的已供未建地块，可以有效减少市场上

闲置未开发的土地数量，从而降低土地市场的存量规模，是调节土地市场供需关系的重要手段之一。通过减少闲置土地、增加土地供应，政府可以引导房地产市场回归理性，促进房价和地价的稳定。这有助于缓解房地产市场的波动，促进市场的止跌回稳。这有助于优化土地资源配置，提高土地利用效率，同时帮助地方政府补充土地储备资金缺口，增强企业资金流动性。

### 3.项目有利于国土空间提质增效，夯实空间规划。

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，和各类开发保护建设活动的基本依据。《广州市国土空间总体规划（2021-2035年）》提出，坚持多中心、组团式、网络化空间发展思路，加快培育外围综合新城；规范开展建设用地增减挂钩，稳妥推进闲置农村宅基地、工矿废弃地及其他低效建设用地的拆旧复垦和盘活利用；引导新增居住用地优先在轨道交通站点、就业中心和公共服务中心周边布局，促进产城融合、职住平衡；要加快盘活低效存量用地资源，积极推进土地利用方式向存量发展转变，引导战略性新兴产业、先进制造业集群式分布，实现国土空间高效高质利用。

雅园新村AB1011021地块现状为闲置用地，现行控规规划为居住用地、商业商务用地，回购后拟调整为居住用地。符合国土空间规划提出的“盘活低效存量用地”“产城融合”“国土空

间高效高质利用”等要求。因此，雅园新村AB1011021地块纳入本次收储/回购范围有利于盘活土地资源，促进区域城市功能优化，落实空间规划要求。

#### 4.项目助推落实城市更新，促进产城融合。

2023年10月24日，《广州市城市更新专项规划（2021-2035年）》《广州市城中村改造专项规划（2021-2035年）》经第四届广州市规划委员会地区规划专业委员会第十四次会议审议通过。《专项规划》在一级分区基础上，划分五类二级分区，科学统筹资源配置和服务供给，推动城市环境品质、空间结构和功能效益的整体优化提升；二级分区重点整体推动生态修复、功能完善、产业升级、历史文化活化与保育。《专项规划》提出，考虑宏观经济形势与房地产政策，展望2021-2035年全市房屋竣工量，需盘活存量用地约138-187平方公里；2021-2035年广州市为确保商品住宅供应，需改造存量用地约178平方公里。

雅园新村AB1011021地块经回购并通过合理开发，能够加大新功能空间供给、推动地区环境品质提升和高品质产城有机融合，促进经济社会发展。

#### （二）经济效益分析

按13898.16元/m<sup>2</sup>的发债期间居住用地地价进行测算，预估出让收入总额6.12亿元，扣减土地出让工作经费0.07亿元后，



总收益约6.05亿元，因此项目具有一定的经济效益。

### （三）社会效益分析

#### 1.提高土地利用效率，改善土地供求关系。

雅园新村 AB1011021 地块目前未能发挥其应有的价值。通过本次土储债回购，将该地块重新纳入土地储备，进行统一规划和开发，能够使该地块得到更合理的利用，提高土地资源的整体利用效率，避免土地资源的浪费。

通过回购，可以减少市场存量用地规模，避免土地资源过度集中在企业手中，导致市场供大于求或供不应求的失衡状态，使土地供应更加合理，进而稳定土地市场预期，促进土地市场的平稳健康发展。

#### 2.增强政府调控能力，提振市场信心。

白云区回购该地块，增加了土地储备的来源和规模，使政府在土地市场调控中拥有更多的资源和能力，能够更加灵活地应对市场变化，根据市场需求和经济发展需要，适时调整土地供应节奏和规模，保持土地市场的稳定。

同时，本次举措向市场传递出政府稳定土地市场的积极信号，有助于增强开发企业、金融机构等各方对市场的信心，稳定市场预期，避免市场出现过度恐慌或盲目乐观的情绪。

#### 3.赋能企业发展，助力企业成长。

对于土地权属企业来说，政府以合理价格回购雅园新村 AB1011021 地块，能够使其快速回笼资金，缓解企业的资金压力，避免项目烂尾，维护市场稳定。同时企业也可以根据自身

发展战略和市场形势，合理利用资金，用于企业运营等关键项目，降低经营风险。促使企业重新思考和规划自身的业务布局和发展方向，为企业的转型升级提供了契机。

### 三、项目资金筹措方案及使用计划

#### （一）投资估算

根据 242 号文，项目回收收购价格确定的原则是：土地市场评估价和企业土地获取成本相较取其低后确定其收地基础价格，市、县人民政府按照集体决策的机制确定基础价格下调幅度后形成收地价格。

前期，广州市白云区土地开发中心已委托有相关资质的土地评估机构进行地块的价值评估，经评估地块的土地总价为 48429.12 万元。根据项目当年的土地出让合同，项目的获取成本为 48372 万元。因此项目收地的基础价格为土地成本价 48372 万元。经广州市白云区人民政府集体决策后，初步对拟收回地块的下调幅度为 1%，则项目的收地成本为 47888.28 万元。

实施期间：项目计划开始实施日期为 2025 年 2 月，预计于 2025 年 12 月前完成收储，2026 年 12 月前完成出让。

#### （二）资金筹措方案

1.政府财政资金：9588.28万元。

2.地方政府债券资金筹措：38300万元。

2025年之前已安排资金0万元。

2025年计划申请专项债券资金38300万元。

表 2 项目资金筹措情况（单位：万元）

年度	项目名称	项目投资	已到位资金	非融资资金				地方政府专项债券融资	
				财政性资金	其中：已到位金额	其他	其中：已到位金额	本次发行金额	计划以后发行金额
合计		47888.28		9588.28				38300	0
2025 年	白云区钟落潭镇雅园新村 AB1011021 地块	47888.28		9588.28				38300	0

（三）项目实施安排

1.前期手续进展情况:

广州市白云区人民政府已按《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》（自然资发[2024]242号）的相关要求批准企业对项目提出的用地收回的请求。

2.实施进度情况:

项目计划开始实施日期为2025年2月，预计于2025年12月前完成收储，2026年12月前完成出让。

表 3 项目实施进度表

序号	地块名称	开始实施时间	完成收储时间	预计出让时间
1	白云区钟落潭镇雅园新村 AB1011021 地块	2025 年 2 月	2025 年 12 月前	2026 年 12 月前

#### （四）资金使用计划

结合项目实施计划，本项目已投入资金情况及后续年度资金使用计划详见下表：

表 4 资金使用计划（单位：万元）

项目总投资		以前年度	2025 年计划用款金额		以后年度计
		用款金额	财政资金	地方政府专项债	划用款金额
白云区钟落潭镇 雅园新村 AB1011021 地块	47888.28	0	9588.28	38300	0.00

2025年申请的专项债券拟用于已供应未动工的住宅用地。

#### 四、项目收益与融资平衡情况

##### （一）项目预期收益成本

项目现金流入通过本项目土地出让收入实现，土地使用权出让收入扣减相应的土地出让成本后，全额用来偿还债券本金利息，剩余部分再按规定处理，因此项目按照预期收益与融资自求平衡进行测算。按照专项债券偿还要求，项目土地出让收入与项目单位的经费账户实行分账管理、土地出让收入作为政府性基金收入以非税上缴国库、由税收部门代征，并用于本项目专项债券本息的偿付。

##### 1、预期土地出让收入

(1) 测算背景与控制性规划条件：出让收入测算基于控规进行。按照收储实施方案，收储范围内控规重点为居住用地。收储范围内总收储面积 19700 平方米，规划经营性用地面积约 13400 平方米，用途包括居住用地，容积率控制在 2.12。

(2) 土地出让价格预测：说明如下：

本次地价采用市场比较法进行预测，通过选取项目周边 3 个用途相同、土地条件基本一致，属同一供需圈内相邻地区或类似地区的正常(或可修正为正常)交易实例，从规划用途、交易情况、区域因素、个别因素、交易期日等因素进行对比打分，从而推测出预测年地块的楼面单价。

通过查询中国土地市场网以及广州公共资源交易中心土地出让信息，选取该地块周边近几年出让的 3 宗居住用地进行对比。

选取 3 宗居住用地：白云区江高镇金沙南路南侧 AB0409195 地块、白云区鹤联街东段 AB2607014、AB2608034 地块及白云区黄金围 AB2302100、AB2302101、AB2302102 地块进行对比。其中白云区江高镇金沙南路南侧 AB0409195 地块楼面单价为 7,050.00 元/m<sup>2</sup>，白云区鹤联街东段 AB2607014、AB2608034 地块楼面单价为 19,255.00 元/m<sup>2</sup>，白云区黄金围 AB2302100、AB2302101、AB2302102 地块楼面单价为 17,500.00 元/m<sup>2</sup>。根据容积率、规划用途、区域因素、临街状况修正、基础设施水平修正后，基准地价修正结果为白云区江高镇金沙南路南侧 AB0409195 地块楼面单价为 9,524.45 元/m<sup>2</sup>，白云区

鹤联街东段 AB2607014、AB2608034 地块楼面单价为 16,528.74 元/m<sup>2</sup>，白云区黄金围 AB2302100、AB2302101、AB2302102 地块楼面单价为 15,641.25 元/m<sup>2</sup>。平均楼面单价约 13,898.16 元/m<sup>2</sup>，以此作为评估价。

按照拟出让地块的评估价格，并根据广州市未来 GDP 增速预测土地出让收入。同比增速按照可比价格计算，广州市 2015-2024 年全市生产总值 (GDP) 同比增速按可比价格计算分别为 8.4%、8.2%、7%、6.2%、6.8%、2.7%、8.1%、1%、4.6%、2.10%，近十年平均增速 5.51%，根据谨慎性原则此次预测按照 5.5% 计算土地价格的 growth。

(3) 项目未来土地出让收入：根据《广州市人民政府办公厅关于印发广州市改革优化土地储备市区联动机制方案的通知》《广州市财政局关于在土地出让收入中新增计提资金用于机场三期等项目的通知》，中心七区投资储备地块，土地出让收入按市、区 27.75:72.25 分成（工业用地无需进行市区分成）。本项目由于前期土地出让已缴纳过计提资金，因此本次第二次土地出让不考虑市区分成计提。根据出让年度的评估单价，收储地块未来出让收入 61,192.73 万元，不同 GDP 增速情况下的预期土地出让收入如下：

表 5 土地出让收入预测表（单位：万元）

序号	地块名称	控规用地性质	净用地面积(平方米)	容积率	规划建筑面积(平方米)	出让时间	评估单价：元/平方米			土地出让收入		
							按地区生产总值增速5.5%的100%预测	按地区生产总值增速5.5%的90%预测	按地区生产总值增速5.5%的80%预测	按地区生产总值增速5.5%的100%预测	按地区生产总值增速5.5%的90%预测	按地区生产总值增速5.5%的80%预测
1	雅园新村AB1011021地块	居住用地	13400	3.11	41,734	2026	14,662.56	14,586.12	14,509.68	61,192.73	60,873.71	60,554.70
合计										61,192.73	60,873.71	60,554.70

## 2.项目成本及融资成本

### (1) 项目成本

项目土地出让成本：为政策性专项基金，包括：农田水利建设资金、教育资金、保障安居工程资金、农业土地开发资金等。其中：

**【1】**根据《财政部水利部关于从土地出让收益中计提农田水利建设资金有关事项的通知》（财综〔2011〕48号），按照当年缴入国库招标，拍卖、挂牌和协议出让国有土地使用权取得的土地出让收入，扣除当年从国库支付的征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、计提农业土地开发资金支出、补助被征地农民社会保障支出、支付破产或改制企业职工安置支出、支付土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关支出项目后，作为计提农田水利建设资金的土地出让收益口径，按照10%的比例计提农田水利建设资金。

根据《财政部教育部关于从土地出让收益中计提教育资金有关事项的通知》（财综〔2011〕62号），按照当年缴入国库招标、拍卖、挂牌和协议出让国有土地使用权取得的土地出让收入，扣除当年从国库支付的征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、计提农业土地开发资金支出、补助被征地农民社会保障支出、支付破产或改制企业职工安置支出、支付土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关支出项目后，作为计提教育资金的土地出让收益口径，按照10%的比例计提教育资金。



根据财政部 住房城乡建设部《关于切实落实保障性安居工程资金加快预算执行进度的通知》(财综〔2011〕41号), 市县财政部门应当按照当年实际缴入地方国库的招标、拍卖、挂牌和协议出让国有土地使用权取得的土地出让收入, 扣除当年从地方国库中实际支付的征地和拆迁补偿支出、土地出让前期开发支出、计提农业土地开发资金支出、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出、支付破产或改制企业职工安置费支出、支付土地出让业务费支出、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关项目后, 作为计提保障性安居工程资金的土地出让收益口径按照不低于10%的比例安排资金。

根据国务院《关于规定国有土地使用权出让收支管理的通知》和《财政部国土资源部中国人民银行关于印发<国有土地使用权出让收支管理办法>的通知》(财综〔2006〕68号), 国有土地收益基金收入按缴入国库的土地出让收入1%计提。

**【2】**土地出让工作经费: 按土地出让收入的1.2%暂估。

政策性专项基金计算详见“融资项目运营测算期自求平衡评估分析”。

### 3. 项目债券融资及应付本息评估分析

本项目计划通过地方政府专项债券融资38,300.00万元, 假设债券利率2.28%, 期限为5+2年期含权债券, 每年付息, 第5年末发行人具有全额或部分额度赎回选择权。融资项目

在专项债券存续期内应还本付息金额，如下列融资项目专项债券融资本息偿付测算表。

表 6 融资项目专项债券融资本息偿付表

单位：万元

年度	期初本金金额	本期发行金额	本期偿还本金	期末本金余额	融资利率	应付利息	应还本息
第一年	0.00	38,300.00		38,300.00	2.28%	0.00	0.00
第二年	38,300.00			38,300.00	2.28%	873.24	873.24
第三年	38,300.00			38,300.00	2.28%	873.24	873.24
第四年	38,300.00			38,300.00	2.28%	873.24	873.24
第五年	38,300.00			38,300.00	2.28%	873.24	873.24
第六年	38,300.00			38,300.00	2.28%	873.24	873.24
第七年	38,300.00			38,300.00	2.28%	873.24	873.24
第八年	38,300.00		38,300.00	0.00	2.28%	873.24	39,173.24
合计	-	38,300.00	38,300.00	-	-	6,112.68	44,412.68

## （二）融资收益平衡情况

按照上述假设和设定条件情况下，测算得出的融资项目预期收益对专项债券本息的覆盖倍数均大于 1.2，具体如下表所示：

融资项目按假设和设定条件情况下项目本息覆盖倍数预测表

单位：万元

序号	项目变动因素	按地区生产总值增速 5.5% 的 100%预测	按地区生产总值增速 5.5%的 90%预测	按地区生产总值增速 5.5%的 80%预测
1	土地出让收入	61,192.73	60,873.71	60,554.70
2	土地收储成本	47,888.28	47,888.28	47,888.28
3	土地收储专项债券利息	6,112.68	6,112.68	6,112.68
4	土地出让净收益	7,191.77	6,872.75	6,553.74
5	土地出让计提的政策性成本小计（5.1-5.6）	2,789.16	2,690.26	2,591.37

序号	项目变动因素	按地区生产总值 增 速 5.5% 的 100%预测	按地区生产总值 增速 5.5%的 90% 预测	按地区生产总值 增速 5.5%的 80% 预测
5.1	农业开发资金	28.14	28.14	28.14
5.2	新增建设用地土地有偿 使用费			
5.3	计提教育资金= (1-2-3-5.1)*10%	716.363	684.461	652.56
5.4	计提住房保障基金= (1-2-3-5.1)*10%	716.363	684.461	652.56
5.5	计提水利基金= (1-2-3-5.1)*10%	716.363	684.461	652.56
5.6	国有土地收益基金 =1*1%	611.9273	608.7371	605.547
6	土地出让还款的纯收益 =1-5	58,403.57	58,183.45	57,963.33
7	土地出让工作经费 =1*1.2%	734.31	730.48	726.66
8	项目可用于还款的现金 流=6-7	57,669.26	57,452.97	57,236.68
9	专项债券本息和	44,412.68	44,412.68	44,412.68
10	项目收益对债券本息和 的覆盖倍数=8/9	1.30	1.29	1.29

## 五、专项债券管理

### （一）债券资金概况

本项目 2025 年计划通过地方政府专项债券融资 38,300.00 万元，假设债券利率 2.28%，期限为 5+2 年期含权债券，每年付息，第 5 年末发行人具有全额或部分额度赎回

选择权。按照财政部要求，此次专项债券纳入 2025 年政府性基金预算管理。

## （二）债券资金管理

本项目债券资金使用严格按照相关要求管理，项目相关收入均为专项收入，并用于归还债券本金和利息，项目收益及还本付息资金纳入政府性基金预算管理。加强项目建设进度管理，充分落实建设所需资金，加强促进现金回流，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力，定期对估算投资进行审核验证，如发现对估算投资产生影响的情况，应及时采取措施进行解决，确保债券存续期间不会出现收入与还本付息周期错配的情况。若项目主管部门和项目实施单位未按既定方案落实专项债券还本付息资金的，财政部门可以采取扣减相关预算资金等措施偿债。

## （三）职责分工

白云区财政局负责按照专项债务管理规定，审核确定专项债券项目融资平衡方案及相关管理办法，组织做好信息披露等工作。负责组织项目专项债券发行材料申报工作。负责组织项目专项债券还本付息。负责组织建立相应的资产登记和统计报告制度，会同主管部门、项目单位加强专项债券项目对应资产管理。

项目主管部门广州市规划和自然资源局白云区分局，负责组织制定专项债券项目融资平衡方案，督促指导项目单位做好项目专项债券发行准备工作和信息披露有关工作。负责

对项目实施、资金使用和还本付息进行监督，以及指导项目单位加快项目建设、规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度。合理评估发行项目专项债券对应项目风险并组织风险应对工作。负责编制项目专项债券还本付息年度预算，组织督促项目单位及时缴交还本付息资金，确保后者能按时足额对债券进行还本付息。项目主管部门、项目单位应当认真履行项目建设、运营、维护责任，保障项目如期实施，确保项目收益与融资平衡。

项目实施单位广州市白云区土地开发中心负责：1、按照债券发行组织等单位、部门的统一安排，研究制定专项债券项目融资平衡方案，及时提供项目专项债券发行和信息披露有关项目信息；2、项目建设、运营管理，规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度；3、分析预测发行项目专项债券对应项目风险并提出应对措施；4、落实债券还本付息资金来源，按时足额缴交项目对应的政府性基金预算收入和专项收入。

资产持有单位广州市白云区土地开发中心负责专项债券形成资产产权登记、会计核算、收益收缴等工作，按照规定向项目单位报告专项债形成资产情况。

## **六、项目风险控制**

### **（一）潜在风险及控制措施**

#### **1. 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施**

##### **（1）政策风险及响应措施**

政策风险：运用土储债购买土地项目受国家政策影响较大，而国家在制定相关政策时又不得不为了应对经济形势的变化而进行频繁调整；因此，各项土地收储计划表现出较强的政策被动性。土地储备融资政策在过去几年中经历了多次重大调整：例如，2016 年发布的《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综〔2016〕4 号）明确禁止土地储备机构向金融机构举借土地储备贷款，要求通过发行地方政府债券筹集资金，但经过三年的试行期后，2019 年 9 月，国务院常务会议又提出地方政府专项债资金不得用于土地储备和房地产相关领域。前后两极反转的政策调整使得地方政府和相关企业在规划和实施土储项目时面临较大的不确定性。

响应措施：为应对土地储备/回购等相关政策风险，应尽快完善土地储备相关地方法律或行政法规，通过调整政府职能、规范政府行为，大大减少由于政府不当干预所带来的土地储备风险。广州市于 2023 年印发《广州市土地储备管理办法》（穗府规〔2023〕1 号），其中对土地储备工作的实施、土地储备规划和计划、项目资金管理、储备工作的实施等方面提供了较为明晰的指引；《广州市土地储备领域地方政府专项债券申报工作指引》（2025 年适用）对申报土储债的适用范围、申报流程、材料清单、审核要点、编制文件模版等提供了详细的指导。两份文件为土地储备工作提供了强有力的参考和指引，有助于降低政策风险。项目单位需持续

关注国家政策对行业的限制，在经营期间合理运用国家资源达到双赢局面，减少行业政策对土地收储/回购和未来规划的影响。

## （2）价格博弈风险及响应措施

价格博弈风险：土地收回价格是地方政府与土地使用权人博弈的关键要点。若收回价格过高，土地储备机构投资成本增加，项目融资与收益平衡难以满足要求；若收回价格过低，可能影响现有土地市场价格，也会影响企业自身利益，对希望“换仓开发”的企业资金帮助有限。此外，部分土地可能存在多个合作方，由于各方利益诉求无法达成一致，土地收回推进进度和效率将大打折扣。

响应措施：首先，土地储备机构应委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购地块开展土地市场价格评估，相较企业土地成本，就低确定收地基础价格。同时，土地出让协调决策机构根据市场形势、合同履行情况等，集体决策确定基础价格下调幅度，经与土地使用权人协商一致并经公示无异议后，报政府批准确认。其次，土地储备机构需与土地使用权人进行多轮协商，充分考虑各方利益诉求，确保价格合理公正。对于存在多个合作方的情况，可以分别与各方进行沟通，寻求共识。

## （3）复杂的债权债务风险及响应措施

复杂的债权债务风险：企业业主为了补充现金流，可能已将闲置土地进行抵押，土地往往存在复杂的债权债务关

系。为确保土地在收回前无任何法律纠纷、保障交易的安全性和合法性，企业与土储机构就土地回收收购项目协商一致后，应同步通知相关抵押权人。

响应措施：在拟订闲置土地处置方案时，自然资源主管部门应当书面通知相关抵押权人。这一措施确保抵押权人知晓土地处置的进展，避免因信息不对称导致的法律纠纷。

#### （4）部门协调风险及响应措施

协同机制不完善：土地收储/回收涉及多个部门，需要建立多部门、第三方机构协同机制。如果协调不畅，将影响土地收储的进度和效果。同时，土地收储过程中，信息不透明可能导致各方对土地状况、债权债务关系等信息了解不充分，增加交易风险。

响应措施：建立健全协同高效的跨部门综合监管工作机制，明确议事会商、情况通报等工作要求，有效整合监管资源，统筹监管政策制定，督促监管责任落实，推动监管信息共享，组织联合执法检查，有效预防土地收储/回购中多部门协同困难和信息不透明的风险，确保土地收储工作的顺利推进。

## 2. 影响项目收益的风险及控制措施

### （1）市场风险及响应措施

市场风险：土地储备制度的运作一般分成收购、平整和早期投资、出让等三个阶段。这三个阶段都存在市场环境变化、利率波动等一些不确定因素，可能引起运作成本的预期



外波动。而开发过程中如遇复杂的地理结构和不合理的地下结构，都会极大地增加开发成本。由于市场大环境受到房地产和经济下行压力的影响，如果投资不合理，盲目开发，有可能导致收不抵支。再有，在土地出让阶段亦存在出让风险。如前几年新冠疫情导致房地产市场波动，在土地出让阶段出现周边交易“流拍”等情况，其结果是地价低于成本出售或土地积压，或者部分地块不能顺利出让。

响应措施：项目前期阶段，充分考虑可能增加的各项费用，在遵循节约的原则下尽量预留一定弹性空间，保证相对充足的预备费；考虑市场环境变化和利率波动风险，及时调整收储计划、土地出让价格和条件。在土地回购前期进行对地块现状、地理结构、地质状况及周边环境的影响、问题等尽可能精确摸查，合理规划地块用途，以免造成不必要的浪费；建立严格的成本控制和管理体系，确保土地平整和早期投资阶段的费用在预算范围内。在土地出让阶段，根据市场情况调整出让策略，如降低起拍价、延长付款期限、提供优惠政策等，吸引更多的竞拍者；建立土地出让风险预警机制，及时发现和解决潜在问题，防止土地流拍和低价出让。

## （2）财务风险及响应措施

财务风险：一是因本项目投入资金较大，建设资金部分采取申请土储专项债券融资解决，如在实施过程中遭遇意外的困难而产生使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，项目可能出现资金周转困难；二是对总投资的或有调整

都会导致项目财务风险。本项目的投资估算编制是基于目前的政策、法规、市场等因素，这些因素未来很可能出现变化，因此投资估算存在偏离风险。

响应措施：在项目决策阶段，依据现有资料和具体分析方法，对建设工程项目的投资数额进行科学估计；充分考虑项目的特点进行周密的工期安排，制定详细的项目资金使用计划，确保资金在各个阶段的合理分配和使用，避免资金紧张，保证按期完工；建立财务预警分析指标体系防范财务风险，编制现金流量预算，确保项目有足够的现金用于各种支出。

### 3. 影响融资平衡结果的风险及控制措施

#### （1）信用风险及响应措施

信用风险：主要包括政府信用风险和申请人自身的偿债风险。政府信用风险表现为政府未能及时将土地出让收入划给土地储备机构，导致土地储备机构无力按期还贷。申请人自身的偿债风险则与其财务状况、经营管理能力等因素密切相关。

响应措施：为降低信用风险，申请人应建立健全风险管理体系，加强内部管理，提高资金使用效率。同时，与政府部门建立稳定的合作关系，确保土地出让收入的及时划转。此外，申请人还应提高自身的信用评级，以降低融资成本并增强投资者的信心。

#### （2）资金监管与偿债风险及响应措施

资金监管与偿债风险：土地储备专项债券资金使用不规范，可能被挪用或滥用，影响项目的正常推进；土地收储过程中资金循环周期长，回流时间难以把握，政策上没有严格的限制，导致资金使用效率低下；土地储备专项债券资金用于非发债项目，导致项目收益无法覆盖债务，影响偿债资金来源；发债项目的投入成本和未来收益测算不准确，导致项目无法自给自足，导致偿债资金不足。

响应措施：发债前详细测算发债项目的投入成本和未来收益，确保投入和收益达到平衡。对于无法达到收支平衡的项目或地块，通过其他财政资金予以保障，暂不举债；建议探索采取“资金监管+优先偿债”的方式开展土地收回收购，在确定拟收回地块的债券资金发行计划后，土储机构与企业通过回购协议约定，企业开立资金监管账户用于专项承接债券资金，优先用于解除土地存量债权债务关系，该模式有利于减少企业其他资金占用，且通过资金监管方式保障债权人利益；项目实施方和项目主管单位应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼、项目收益及时足额缴入国库并用于偿债本息，以增强项目的抗风险能力。

### （3）专项债券融资风险及响应措施

专项债券融资风险：土地储备专项债券的偿债资金来自对应项目的土地出让收入，但土地储备项目实施周期长，具有不确定性，可能出现提前出让或延迟出让的情况，导致违约风险。

响应措施：依据预算法和国发〔2014〕43号文件，借鉴国外市政债券管理经验，强化项目收益和融资自求平衡的管理理念，发挥专项债券项目对应专项收入、资产的偿债保障作用；建立专项债券偿债备付金制度，确保实现省内各市、县区域盘口平衡，省级政府承担兜底责任，确保按时足额还本付息。

## **（二）还款保障措施**

按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时按照约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。

## **七、其他需要说明事项**

无。